

PENERAPAN DEMOKRASI DALAM ISLAM

Darmawati H

Fakultas Ushuluddin dan Filsafat UIN Alauddin Makassar

A. Pengertian Demokrasi

Secara etimologi demokrasi berasal dari Bahasa Yunani *demokratia* yang berarti “kekuasaan rakyat”.¹ Ia terbentuk dari dua kata *demos* “rakyat” dan *kratos* “kekuatan atau kekuasaan”. Ada juga yang mengartikan bahwa *demos* merupakan pengejawantahan untuk rakyat. Pada abad ke-5 SM, pada sistem politik negara-kota Yunani, salah satunya Athena, kata ini merupakan antonim dari *aristocratie* yang berarti “kekuasaan elit”.

Secara teoritis kedua definisi tersebut saling bertentangan, namun pada kenyataannya sudah tidak jelas lagi.² Karena sistem politik Athena klasik, misalnya telah memberikan kewarganegaraan demokratis kepada pria elit yang bebas dan tidak menyertakan budak wanita dalam partisipasi politik. Pada semua pemerintahan demokrasi sepanjang sejarah kuno dan modern, kewarganegaraan demokrasi tetap ditempati kaum elit, sampai semua penduduk de-

1 Grolier, *Encyclopedia of Knowledge*, Volume 6 (Grolier Incorporated: United States of America, 1993), h. 73.

2 N. G. Wilson, *Encyclopedia of Ancient Greece*, (New York: Routledge, 2006), h. 2.

was di sebagian besar negara demokrasi modern benar-benar bebas setelah memperjuangan gerakan hak suara pada abad ke-19 dan 20.

Demokrasi secara terminologi menurut beberapa pakar adalah sebagai berikut:

- Menurut Abraham Lincoln:

Demokrasi adalah suatu pemerintahan dari rakyat, oleh rakyat dan untuk rakyat.³ Jadi, pada intinya demokrasi adalah kekuasaan rakyat. Rakyatlah yang memilih undang-undang, mengatur, dan memilih pemimpin serta menerapkan undang-undang.

- Menurut Merriem:

Demokrasi dapat didefinisikan sebagai pemerintahan oleh rakyat; khususnya, oleh mayoritas; pemerintahan di mana kekuasaan tertinggi tetap pada rakyat dan dilakukan oleh mereka, baik langsung atau tidak langsung, melalui sebuah sistem perwakilan yang biasanya dilakukan dengan cara mengadakan pemilu bebas yang diadakan secara periodik; rakyat umum khususnya untuk mengangkat sumber otoritas politik; tiadanya distingsi kelas atau privelese berdasarkan keturunan atau kesewenang-wenangan.⁴

- Menurut Masykuri Abdillah:

Demokrasi bukan hanya metode kekuasaan mayoritas melalui partisipasi rakyat dan kompetisi yang bebas, tetapi juga mengandung nilai-nilai yang universal, khususnya nilai-nilai persamaan, kebebasan dan pluralisme, walaupun konsep-konsep operasionalnya bervariasi menurut kondisi budaya negara tertentu.⁵

Berdasarkan beberapa definisi tersebut, maka pertanyaannya: bagaimana penerapan demokrasi dalam Islam? Wahab Khallaf,⁶

3 Abdullah Alamudi (ed), *What Is Democracy (Apakah Demokrasi itu?)*, terj. Budi Prayitno (United States Information Agency, 1991), h. 4.

4 Lihat John Dunn, *loc.cit.*

5 Masykuri Abdillah, *op.cit.*, h. 74.

6 Lihat Wahab Khallaf, *Al-Siyasah al-Syariah* (Maktabah Thaba'ah: Dar al-

membagi kekuasaan menjadi tiga: *Pertama al-sulthat al-tasysri'iyah* atau kekuasaan syariah. Kedua *al-sulthat al-alqadhaiyyah* atau kekuasaan kehakiman. Ketiga *al-sulthat altanfisiyyah* atau pelaksanaan kekuasaan (pemerintah). Atau biasa dikenal dengan istilah Trias Politika yaitu lembaga legislatif, eksekutif, dan yudikatif. Hal senada dengan teori yang telah diungkapkan oleh Charles De Montesquei (1689-1755 M) bahwa ada tiga macam kekuasaan yaitu: pembentukan undang-undang, pelaksanaan undang-undang, dan pengadilan.⁷ Sebagaimana juga diungkapkan oleh John Lock (1632-1704 M),⁸ ketiga hal inilah yang merupakan pembatasan pembeda dari para pemimpin negara.

Dalam Islam sesuai dengan sikap ketiga kekuasaan tersebut dapat dilihat pada Firman Allah SWT., QS. al-Hadid (57: 25)

لَقَدْ أَرْسَلْنَا رُسُلَنَا بِالْبَيِّنَاتِ وَأَنْزَلْنَا مَعَهُمُ الْكِتَابَ وَالْمِيزَانَ لِيَقُومَ النَّاسُ بِالْقِسْطِ
وَأَنْزَلْنَا الْحَدِيدَ فِيهِ بَأْسٌ شَدِيدٌ وَمَنْفَعٌ لِلنَّاسِ وَلِيَعْلَمَ اللَّهُ مَنْ يَنْصُرُهُ وَرُسُلَهُ بِالْغَيْبِ
إِنَّ اللَّهَ قَوِيٌّ عَزِيزٌ

Terjemahannya:

Sesungguhnya Kami telah mengutus rasul-rasul Kami dengan membawa bukti-bukti yang nyata dan telah Kami turunkan bersama mereka al-Kitab dan neraca (keadilan) supaya manusia dapat melaksanakan keadilan. Dan Kami ciptakan besi yang padanya terdapat kekuatan yang hebat dan berbagai manfaat bagi manusia, (supaya mereka mempergunakan besi itu) dan supaya Allah mengetahui siapa yang menolong (agama) Nya dan rasul-rasul-Nya, padahal Allah tidak dilihatnya. Sesungguhnya Allah Maha Kuat lagi Maha Perkasa.⁹

Ansar: 1977), h. 42.

7 Lihat Bernord Delf Gauw, *Beknople Geschidenis Der Wigsbegeerte (Sejarah Singkat Filsafat Barat)*, terj. Soejono Soemargono (Cet.1; Yogyakarta: Tiara Wacana, 1992), h. 114.

8 Lihat Harun Hadiwijono, *Sari Sejarah Filsafat Barat 2* (Cet. IX, Yogyakarta: Kanisius, 1993), h. 39.

9 Departemen Agama RI. *Al-Qur'an dan Terjemahnya* (Semarang: Toha Putra, 2002), h. 904.

Al-Kitab yang diisyratkan dalam ayat tersebut adalah setiap kitab yang diturunkan dari sisi Allah SWT. Kemudian sunnah Nabi memberikan penjelasan terhadap masalah-masalah yang tidak dijelaskan dalam Alquran. Sebagaimana firman Allah dalam QS. Al-Hasyr (59: 7).

وَمَا آتَاكُمُ الرَّسُولُ فَخُذُوهُ وَمَا نَهَاكُمْ عَنْهُ فَانْتَهُوا وَاتَّقُوا اللَّهَ

إِنَّ اللَّهَ شَدِيدُ الْعِقَابِ

Terjemahannya:

Apa yang diberikan Rasul kepadamu maka terimalah dan apa yang dilarangnya bagimu, maka tinggalkanlah dan bertakwalah kepada Allah. Sesungguhnya Allah sangat keras hukuman-Nya.¹⁰

Perundang-undangan telah menjadi pegangan bagi penguasa yang adil. Oleh karena itu, menegakkan keadilan atau lembaga peradilan merupakan tugas para rasul. Sebagaimana Firman-Nya QS. Shad (38): 26.

يٰۤدَاوُدْ اِنَّا جَعَلْنٰكَ خَلِيْفَةً فِى الْاَرْضِ فَاحْكُم بَيْنَ النَّاسِ بِالْحَقِّ

وَلَا تَتَّبِعِ الْهَوٰى فَيُضِلَّكَ عَنْ سَبِيْلِ اللّٰهِ ۚ اِنَّ الَّذِيْنَ يَضِلُّوْنَ عَنْ

سَبِيْلِ اللّٰهِ لَهُمْ عَذَابٌ شَدِيْدٌۢ بِمَا نَسُوْا يَوْمَ الْحِسَابِ

Terjemahannya:

Hai Daud! Sesungguhnya Kami menjadikan kamu khalifah (penguasa) di muka bumi. Maka berilah keputusan (perkara) di antara manusia dengan adil dan janganlah kamu mengikuti hawa nafsu, karena ia akan menyesatkan kamu dari jalan Allah. Sesungguhnya orang-orang yang sesat dari jalan Allah akan mendapat azab yang berat, karena mereka melupakan hari perhitungan.¹¹

10 *Ibid.*, h. 916.

11 *Ibid.*, h. 736.

Nash al-Qur'an telah memadukan antara tiga hal yang dapat membuat manusia melakukan keadilan yaitu kekuasaan legislatif, yudikatif, dan kekuasaan eksekutif dengan kata lain undang-undang, peradilan, dan pelaksanaannya. Jika kriteria keadilan bagi manusia diabaikan, maka mereka akan bertikai satu sama lain serta terjadi kezaliman.¹² Oleh karena itu, keadilan sangat penting bagi setiap orang bukan hanya bagi penguasa, tetapi juga bagi setiap orang.

Perlu diketahui, bahwa walaupun telah terdapat ayat-ayat yang memisahkan antara ketiga kekuasaan, yaitu eksekutif, legislatif, dan yudikatif. Namun, pada awal perkembangan Islam yaitu pada masa Rasulullah dan *Khulafa Rasyidin* belum terdapat pemisahan antara ketiga kekuasaan tersebut. Hal itu disebabkan karena nabi sebagai aparat pemerintah yang dibentuk secara sangat sederhana. Dalam praktiknya beliau adalah eksekutif, yudikatif, sekaligus legislatif (dengan berpegang pada wahyu Ilahi, keputusan pribadi atau tindakan-tindakan beliau yang dijadikan sunnah oleh kaum muslimin).¹³

Semua tugas dilaksanakan secara sukarela dan dengan semangat kerjasama, terutama oleh para pengikutnya. Belum ada birokrasi, polisi ataupun tentara. Negara yang baru didirikan itu memiliki karakter egaliter non-represif. Negara yang beliau dirikan ini dikenal sebagai negara Islam pertama. Kendati demikian berbeda dengan anggapan umum, bahwa dari evolusinya dapat ditelusuri bahwa ia bukanlah negara teokratik seperti yang diduga sebelumnya. Ia berkembang mengikuti sejarah yang berliku-liku. Taha Husein mengatakan bahwa negara yang didirikan oleh Muhammad bukanlah negara teokrasi. Bagi yang menganggap bahwa negara yang didirikan oleh Muhammad adalah negara teokrasi tak lebih dari pernyataan yang tak berdasar. Kenapa? Karena Islam adalah agama yang menekankan ke-Esa-an Tuhan, kerasulan Muhammad, dan

12 Lihat Salim Ali al-Bahnasawi, *Asy-Syariah al-Muftara A'laiha* diterjemahkan oleh Mustolah Maufur dengan judul *Wawasan Sistem Politik Islam* (Cet. I, Jakarta: Pustaka al-Kautsar, t.th), h. 94.

13 Lihat Asgar Ali Engineer, *Islamic State (Devolusi Negara Islam)*, terj. Imam Mutaqin (Cet. I, Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2000), h. 56.

kehidupan yang berkeadilan.¹⁴ Namun bukan berarti bahwa keputusan-keputusan yang diambil oleh Rasulullah semua didasarkan pada perintah Ilahi. Beliau acapkali mempertimbangkan tradisi dan aspirasi masyarakat Arab. Juga dalam membuat putusan resmi berdasarkan dukungan, persetujuan, serta tuntutan masyarakat.

Demikian pula pada masa *Khulafa' al-Rasyidin*, dalam sistem pemerintahannya masih menyatukan ketiga pemisahan kekuasaan tersebut, yaitu eksekutif, yudikatif dan legislatif. Hanya saja, ketika Abu Bakar diba'i'at sebagai khalifah, diputuskan berdasarkan hasil dari kesepakatan antara orang-orang Muhajirin dan Ansar. Tentu saja, tidak seperti yang terjadi dalam forum demokrasi yang terjadi sekarang ini. Tidak pula ada penentuan masa jabatan. Ini merupakan pemilihan seumur hidup dengan kekuasaan yang tidak ditentukan. Akan tetapi apa yang dikatakan oleh Abu Bakar sewaktu menerima jabatan khalifah: "Wahai rakyat aku diangkat sebagai penguasa di antara kalian dan aku bukanlah yang terbaik dari kalian. Maka apabila aku bertindak benar, bantulah aku, dan apabila aku salah, maka tergurlah aku."¹⁵

Dari pernyataan tersebut dapat dipahami bahwa kekuasaan di bumi diberikan kepada umat, sedangkan penguasa melaksanakannya sebagai wakil umat. Karena itu, penguasa bertanggungjawab kepada rakyat dan penguasa dapat dikoreksi dan disingkirkan oleh rakyat. Dalam Islam tidak ada pengesahan terhadap tindakan-tindakan ilegal yang didelegasikan oleh parlemen atau penguasa.

Untuk mengetahui lebih jauh tentang pembagian kekuasaan dalam suatu negara adalah sebagai berikut:

1. Eksekutif atau Presiden

Eksekutif dalam pengertian yang luas adalah lembaga yang dinamis dari tatanan dan kekuasaan pemerintah, mempresentasikan dan mempengaruhi kehendak negara.¹⁶ Kekuasaan untuk

14 Lihat Taha Husein, *al-Fitnat al-Kubra*, Vol. I (Bombay: Ajmal Press, t.th), h. 28.

15 Lihat Asgar Ali Engineer, *op.cit.*, h. 61.

16 Lihat Abdul Rahman Abdulkadir Kurdi, *The Islamic State A Study on the Islamic Holy Constitution (Tatanan Sosial Islam Studi berdasarkan al-Qur'an dan Sunnah)*, terj. Ilzamuddin Ma'mur (Cet. 1, Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2000), h. 173.

membuat kebijakan sangat besar, karena semua rincian administrasi yang rumit dan beragam tidak mungkin tercakup semua dalam undang-undang. Lembaga eksekutif biasanya menangani banyak hal yang belum tercakup dalam undang-undang. Dalam pengertian bahwa eksekutor merupakan inti dari kekuasaan dan kekuatan aktif dalam pemerintahan.

Lembaga eksekutif bertanggungjawab atas sebagian perencanaan negara. Atas dasar pengetahuan dan pengalamannya yang istimewa, eksekutif boleh mengajukan proyek-proyek atau teknik-teknik kepada badan pembuat undang-undang. Namun, setiap penyalahgunaan kekuasaan bisa menjadikan badan pembuat undang-undang menerapkan pembatasan-pembatasan untuk mencegah pelaksanaan sejenis di masa yang akan datang. Badan pembuat undang-undang dan badan pelaksana undang-undang merupakan pengontrol penting terhadap tindakan-tindakan para eksekutif.

Sistem ini telah berlaku pada masa Nabi dan para sahabatnya ketika membuat apa yang disebut oleh para yuris muslim dengan pelaksanaan tindakan-tindakan legislatif yang tak dikehendaki dalam Perang Badar. Perbaikan hukum segera diwahyukan oleh Allah untuk memperbaiki apa yang telah dilakukan dan dibatasi nabi terhadap hukum-hukum tertentu yang mencegah lebih jauh pelaksanaan perbuatan yang sama di waktu mendatang. Hal ini sesuai dengan firman Allah SWT. dalam QS. al-Anfal (8): 16-17.

وَمَنْ يُؤْلَمْ يَوْمَئِذٍ دُبْرُهُ إِلَّا مُتَحَرِّفًا لِّقِتَالٍ أَوْ مُتَحَيِّزًا إِلَىٰ فِتْنَةٍ
فَقَدْ بَاءَ بِغَضَبٍ مِّنَ اللَّهِ وَمَأْوَاهُ جَهَنَّمُ وَبِئْسَ الْمَصِيرُ
فَلَمْ تَقْتُلُوهُمْ وَلَٰكِنَّ اللَّهَ قَتَلَهُمْ وَمَا رَمَيْتَ إِذْ رَمَيْتَ وَلَٰكِنَّ
اللَّهَ رَمَىٰ وَلِيُّ الَّذِينَ آمَنُوا مِن بَلَاءٍ حَسَنًا ۚ إِنَّ اللَّهَ سَمِيعٌ عَلِيمٌ

Kekuasaan dan Fungsi Eksekutif

Kekuasaan dan fungsi eksekutif dimulai dari pada masa Nabi SAW., dan keempat *khulafa' rasyidin* sebagai penggantinya. Kekuasaan eksekutif dalam Islam merupakan wakil umat atau leb-

ih tepatnya sebagai pegawai umat. Dalam Islam semua kekuasaan eksekutif mempunyai beberapa keterbatasan, diserahkan pada satu eksekutif kepala. Presiden atau khalifah, secara pribadi bertanggung jawab untuk memberlakukan semua hukum dan keputusan-keputusan pengadilan.¹⁷ Ia memiliki hak dalam beberapa kasus, untuk tetap teguh pada pelaksanaan isi hukum, khususnya dalam melarang sesuatu, kalau tidak bisa mencoba melengkapi hasil-hasil yang sebanding dengan memberlakukan hanya semangatnya saja.

Presiden secara pribadi, merumuskan dan melaksanakan kebijaksanaan administratif, badan pembuat undang-undang harus mempercayakan kepada lembaga eksekutif untuk melaksanakan program-program yang akan diselesaikan, metode-metode yang akan digunakan, serta rincian-rincian organisasi yang penting. Badan pembuat undang-undang, ketika membuat statuta tentang masalah-masalah yang relatif baru, mungkin tidak bisa memperkirakan keruwetan dan alasan-alasan teknis yang mungkin muncul. Konsekuensinya, mereka hanya membangun garis-garis besar kebijaksanaan utama dan memberikannya kepada lembaga eksekutif, dengan pengaman yang sesuai dengan subkekuasaan legislatif. Melalui kekuasaan ini eksekutif mengeluarkan peraturan-peraturan yang mempunyai kekuatan hukum apabila mereka mengisi rincian yang diperlukan bagi penerapan statuta kondisi-kondisi tertentu.

Hal ini mungkin membantu menjelaskan mengapa syariat Islam tidak banyak memberikan rincian mengenai soal-soal yang mungkin berubah dan berkembang, khususnya yang berkaitan dengan hal-hal yang tidak terduga di masa depan atau masalah urusan umum yang akan terjadi. Rincian-rincian yang demikian lengkap diberikan untuk situasi yang sedang terjadi. Oleh sebab itu, diterapkan hanya pada era dan rakyat tertentu saja.¹⁸ Oleh karena situasi dan kondisi itu selalu berubah-ubah sehingga masalah-masalah yang akan terjadi nantinya akan diselesaikan oleh pemerintah pada saat itu, sebab tidak mungkin semua aturan-aturan yang terjadi pada sepuluh tahun yang lalu masih terjadi pada saat sekarang ini.

Kepala eksekutif termasuk panglima besar angkatan perang

17 Lihat AbdulKadir Kurdi, *op.cit.*, h. 175.

18 Lihat *ibid*, h. 176.

negara. Menurut al-Mawardi (370-450 H) ketentuan seputar jabatan panglima perang ada tujuh. *Pertama* bersikap lemah lembut terhadap pasukan dalam perjalanan. *Kedua* memeriksa kuda atau kendaraan yang digunakan para tentara untuk berperang. *Ketiga* Memperhatikan tentara-tentara yang akan ikut perang bersamanya. *Keempat* menugaskan orang ahli atau komandan untuk mengenal masing-masing tentara (tentara bayaran dan yang sukarelawan) agar keduanya bisa mengetahui keadaan mereka dan mereka mendekat kepadanya jika ia memanggil mereka. *Kelima* membuat kode panggil bagi setiap pasukan yang membedakan satu pasukan dari pasukan yang lain. *Keenam* memeriksa pasukan dan siapa saja yang ada di dalamnya, kemudian ia mengeluarkan dan pasukan siapa saja yang bertujuan menggembosi para *mujahidin*, menggoyalkan kaum muslimin dan menjadi intel bagi musuh. *Ketujuh* Tidak berkomplotan dengan orang yang cocok dengannya atau orang yang sesuai dengan pendapatnya untuk menghadapi perang yang berbeda nasab dengannya atau bertentangan pendapat dengannya. Akibatnya konflik tersebut menimbulkan perpecahan dan pasukan lebih terkonsentrasi menghadapi kemelut intern daripada menghadapi musuh.¹⁹ Untuk saat sekarang, kepala eksekutif mungkin hanya memberikan perintah kepada anggota militer untuk mengamankan negara ketika ada musuh, dia tidak lagi terlibat langsung ke dalam medan perang.

Kepala eksekutif secara pribadi bertanggung jawab untuk merumuskan dan melaksanakan kebijaksanaan luar negeri. Sehingga ia bisa menerima atau menolak pengakuan pemerintah negara asing. Ia mengangkat, memerintahkan, dan mengawasi kegiatan-kegiatan para duta besar, menteri, dan konsul, serta mengarahkan urusan-urusan pelayanan luar negeri lainnya. Ia dapat memberhentikan duta besar atau personil asing dari negara asing. Demikian pula dia bertugas memutuskan apa yang diklaim sebagai batas wilayah, kekayaan dan hak-hak lain untuk diajukan atas nama negaranya atau warga negaranya dan penduduk permanen. Ia dapat mengirim perwakilan kepada majelis-majelis dan konferensi-konferensi inter-

19 Lihat Abi Hasan ali bin Muhammad bin Habib al-Basari al-Bagdadi al-Mawardi, *al-Abkam al-Sultaniyyah* (Beirut: Dar al-Fikr, t.th), h., 62-66.

nasional untuk bekerja sama dalam mengatasi problem-problem dunia. Ia mempunyai kontrol eksklusif terhadap negosiasi perjanjian, namun perjanjian-perjanjian besar harus disahkan oleh kongres.²⁰ Dari beberapa tugas-tugas tersebut dapat diketahui bahwa begitu banyaknya tugas-tugas badan eksekutif sehingga tidak mungkin dapat dilaksanakan sendirian. Oleh karena itu, dia butuh wakil maupun menteri-menteri sesuai dengan keahlian masing-masing.

2. Legislatif²¹

Badan pembuat undang-undang di sebuah negara Islam mempunyai peranan yang terbatas. Secara teknis wewenangnyanya didelagasikan dan hanya dapat dilaksanakan dalam batasan-batasan yang ditetapkan dalam al-Qur'an dan sunnah. Oleh sebab itu, badan legislatif harus memerintahkan agar apa yang dianggap dalam al-Qur'an dengan ma'ruf (nilai-nilai moral yang universal). Menurut beberapa fakih, dalam kasus-kasus tertentu perintah al-Qur'an dapat ditanggguhkan untuk sementara, suatu kepercayaan yang berdasarkan penangguhan hukuman (*hadd*). Sebagaimana sikap Umar bin Khattab yang telah menangguhkan hukum potong tangan pada masa-masa kelaparan di Madinah (musim paceklik). Secara umum ada tiga bidang yang mungkin bagi aktifitas legislatif di sebuah negara nasional muslim:

- a. Melaksanakan hukum-hukum yang dengan tegas ditetapkan dalam al-Qur'an.
- b. Menyelaraskan hukum-hukum yang ada dengan al-Qur'an dan sunnah.

20 Lihat, Abdul Kadir Kurdi, *op.cit.*, h. 177.

21 *A legislature is government decision making body engaged in making law. Most legislators are popular, elected, although legislatif bodies may contain some members who are appointed or who are entitled to membership because of their status in the society.* Yang maksudnya adalah legislatif merupakan badan pengambilan keputusan pemerintahan yang berhubungan dengan pembuatan undang-undang. Pada umumnya anggota legislatif dipilih oleh rakyat. Memiliki beberapa anggota yang ditunjuk atau dianekat karena statusnya dalam masyarakat. Grolier, *Encyclopedia of Knowledge*, Vol. 11 (Grolier Incorporated: United States of America, 1993), h. 233.

- c. Membuat perundang-undangan yang tidak bertentangan dengan al-Qur'an dan sunnah.²²

Majelis *syura* terdiri dari orang-orang yang telah memiliki kriteria-kriteria *imamah* (kepemimpinan), termasuk di dalamnya, dan telah sepakat menentukan pemimpin merupakan dalil keabsahan pemimpin melalui prosedur penunjukkan, dan merupakan dalil keabsahan pembaiatan atau pengangkatan oleh sejumlah orang. Kemudian jabatan pemimpin diberikan kepada salah seorang dari mereka berdasarkan pilihan *ahl alhal wa al-aqdi* (parlemen). Adapun jumlah keanggotaannya tidak terikat, bisa dua orang atau lebih, tergantung dari jumlah mereka.²³ Oleh karena itu, dapat dipahami bahwa sepeninggal pemimpin tidak boleh diberikan kepada orang selain dari pada anggota dewan *syura*.

Sebagian pendapat mengatakan bahwa sistem demokrasi mengantarkan para wakil rakyat pada kekuasaan legislatif, bukan hukum Tuhan. Sedangkan dalam Islam tidak dibenarkan membuat undang-undang yang bertentangan dengan undang-undang Tuhan. Sebab para peserta *syura* dan penguasa adalah manusia biasa yang tidak terlepas dari dosa dan kesalahan. Jadi kekuasaan legislatif terikat dengan syariah Islam. Maka tidak dibenarkan membuat undang-undang selain menjadikan al-Qur'an dan sunnah sebagai sumber pokoknya dan tidak dibenarkan memaksakan kekuasaan hanya karena suara mayoritas majelis telah menyetujuinya.²⁴ Itulah sebenarnya yang membedakan antara demokrasi Barat dengan demokrasi Islam. Demokrasi Barat itu kedaulatan di tangan rakyat semata. Sedangkan demokrasi Islam kedaulatan di tangan rakyat akan tetapi tidak boleh melanggar syariah.

Secara umum kekuasaan badan pembuat undang-undang mencakup empat fungsi:

- a. Fungsi Konstituante

Fungsi pertama badan pembuat undang-undang

22 Lihat Mumtaz Ahmad (ed.), *States Politik and Islam* diterjemahkan oleh Ena Nadi dengan judul *Masalah-Masalah Teori Politik Islam* (Cet. I, Bandung: Mizan, 1993), h. 73.

23 Lihat al-Mawardi, *op.cit*, h. 17.

24 Lihat al-Bahnasawi, *op.cit*, h. 66.

adalah mengkonstitusikan semua bidang yang belum tercakup dalam *nass*, khususnya masalah tatanan pemerintahan, seperti prosedur-prosedur pemilihan. Badan ini bisa mengajukan atau membahas suatu proposal yang diajukan kepadanya oleh presiden untuk menanggihkan sementara satu atau lebih dari provinsi-provisinya (tidak termasuk pelayanan-pelayanan Ilahiyah dan provisi statuta pribadi), dalam keadaan mendesak yang tidak diharapkan. Badan ini dapat juga mengajukan kepada Mahkamah Agung perlunya membatasi pemberlakuan secara resmi terhadap satu atau lebih alternatif penafsiran yang ada dalam Hukum Konstitusi. Jadi fungsinya dapat menutup celah-celah rawan yang bisa dieksploitasi oleh negara.²⁵

b. Fungsi Pemilih

Badan pembuat undang-undang mempunyai kekuasaan untuk menominasikan para calon untuk jabatan presiden, wakil presiden, para anggota Mahkamah Agung, dan para gubernur provinsi bagi pemilihan langsung yang dilakukan oleh pemilih. Badan pembuat undang-undang dan pejabat publik lainnya secara langsung diangkat oleh para pemilih setelah melakukan sumpah jabatan. Para anggota dewan legislatif dan Mahkamah Agung akan melakukan sumpah jabatan di hadapan majelis konstituante, yang kemudian akan berakhir mengikuti pengambilalihan Mahkamah Agung. Badan pembuat undang-undang dapat juga memveto suatu penunjukan kepada kabinet atau kepada penasehat-penasehat presiden yang tidak dinominasikan dari dewan legislatif, khususnya dalam bidang-bidang yang sensitif seperti jabatan-jabatan luar negeri dan pertahanan.²⁶ Bahkan badan ini dapat mencopot jabatan presiden jika dirasa telah menyimpang, berbuat semena-mena dan tidak mau menerima nasihat.²⁷

25 Lihat, Abdul Kadir Kurdi, *op.cit.*, h. 149.

26 *Ibid.*, h. 150.

27 Lihat Yusuf al-Qardhawy, *Min Fig-al Daulah fi al-Islam* (*Figih Daulah dalam Perspektif al-Qur'an dan Sunnah*), terj. Kathur Suhardi (Cet. I, Ja-

c. Fungsi Membuat Statuta

Badan pembuat undang-undang mempunyai kekuasaan untuk membuat statuta atau undang-undang dalam semua bidang yang belum tercakup dalam *nass*. Pendapat sahabat dan para yuris terkenal harus dipertimbangkan hanya apabila situasi yang terjadi sama atau mirip dengan situasi mereka. Akan tetapi, undang-undang yang baru dibentuk ini harus sesuai dengan tujuan keadilan dan persamaan. Harus diketahui bahwa semua undang-undang rentan dengan persoalan-persoalan yang terjadi.

d. Pengawasan Administrasi

Fungsi badan pembuat undang-undang yang terpenting adalah pengawasan terhadap administrasi. Sebagai tambahan, badan pembuat undang-undang mempunyai kekuasaan untuk menyetujui proposal dalam mendirikan departemen-departemen atau perwakilan-perwakilan baru dan menginstitusikan peraturan-peraturan untuk menentukan tugas-tugas dan fungsi-fungsi mereka. Ia juga bisa memilih atau menghapuskan departemen-departemen atau perwakilan-perwakilan sewaktu-waktu, apabila hal itu tidak lagi dibutuhkan.²⁸

Badan pembuat undang-undang bisa memberhentikan pejabat yang sedang bertugas dengan pemanggilan pertanggungjawaban. Apabila individu tersebut tidak punya alasan untuk dimintai pertanggungjawaban, maka badan pembuat undang-undang bisa menuntut eksekutif untuk memerintahkan pemindahan seorang pejabat dengan alasan tidak bermanfaat. Keputusan untuk memberhentikan seorang pejabat harus dikemukakan kepada Mahkamah Agung untuk mendapat persetujuan akhir. Sebagai keterangan yang diperlukan bagi pelaksanaan tugas-tugas ini, badan pembuat undang-undang mempunyai kekuasaan penuh untuk menyelidiki, mengajukan saksi, dan memaksa menyajikan semua jenis dokumen yang diperlukan. Hasil penyelidikan itu harus diumumkan oleh Majelis Agung supaya memberikan informasi kepada para pemilih

karta: Pustaka al-Kautsar, 1999), h. 52.

28 Abdulkadir Kurdi, *op.cit.*, h. 151.

tentang urusan-urusan publik.²⁹ Oleh karena itu badan legislatif bertugas mengawasi para badan eksekutif dalam melaksanakan tugasnya.

3. Yudikatif (Peradilan)

Dalam suatu Negara, kebebasan dan kehormatan individu tergantung pada kejujuran pengadilan yang melindungi mereka dari pejabat-pejabat pemerintah yang sewenang-wenang. Terpeliharanya perdamaian di dalam suatu negara banyak tergantung pada keadilan penanganan perselisihan-perselisihan dan pelaksanaan hukum-hukum kriminal dengan cara kekerasan.³⁰ Oleh karena itu, hakim memiliki kewenangan yang bebas dalam makna setiap putusan yang ia ambil bebas dari pengaruh siapapun. Hal ini sesuai dengan Firman Allah dalam QS. al-Nisa (4): 58.

... وَإِذَا حَكَمْتُمْ بَيْنَ النَّاسِ أَنْ تَحْكُمُوا بِالْعَدْلِ ...

Terjemahannya:

Apabila menetapkan hukum di antara manusia supaya kamu menetapkan dengan adil.³¹

Pemisahan kekuasaan kehakiman dari campur tangan kekuasaan eksekutif dan legislatif dipandang sangat penting dalam mempertahankan martabat dan kebebasan seseorang. Putusan hakim harus mencerminkan rasa keadilan hukum terhadap siapapun. Seorang yuris Islam juga termasuk Imam mujtahid yaitu Abu Hanifah berpendapat bahwa kekuasaan kehakiman harus memiliki kebebasan dari segala macam bentuk tekanan dan campur tangan kekuasaan eksekutif, bahkan kebebasan tersebut mencakup pula wewenang hakim untuk menjatuhkan putusannya pada seorang penguasa apabila melanggar hak-hak rakyat.³² Oleh karena itu,

29 Lihat *ibid.*, h. 151-152.

30 *Ibid.*, h. 159.

31 Departemen Agama RI, *op.cit.*, h 128.

32 Lihat Muhammad Tahir Azhary, *Negara Hukum Sunni Studi tentang Prinsip-prinsipnya Dilihat dari segi Hukum Islam, Implementasinya pada priode*

seorang hakim tidak boleh ada intervensi dari luar dalam memutuskan perkara, terlepas apakah yang terpidana itu keluarganya ataupun pejabat-pajabat negara lainnya.

Al-Mawardi mengungkapkan beberapa syarat seorang hakim:

- a. Laki-laki. Syarat ini menghimpun dua syarat yaitu baligh dan bukan wanita.
- b. Harus mempunyai pengetahuan yang *dharuri* (urgen) untuk diketahui, sehingga ia mampu membedakan segala sesuatu dengan benar, cerdas, dan jauh dari sifat lupa. Dengan kecerdasannya ia mampu menjelaskan apa yang tidak jelas dan memutuskan urusan-urusan pelik.
- c. Merdeka (bukan budak). Kenapa seorang budak tidak boleh menjadi hakim karena dirinya sendiri tidak utuh (sempurna), sehingga tidak bisa berkuasa atas orang lain. Selain itu kesaksian seorang budak dalam kasus-kasus umum tidak diterima. Maka sangat logis jika status budak juga menghalangi penerapan hukum dan pengangkatan dirinya menjadi hakim.
- d. Islam. Karena Islam menjadi syarat diterimanya kesaksian. Sebagaimana Firman Allah dalam QS. al-Nisa (4): 141,

وَلَنْ يَجْعَلَ اللَّهُ لِلْكَافِرِينَ عَلَى الْمُؤْمِنِينَ سَبِيلًا

Terjemahannya:

...Dan Allah sekali-kali tidak akan memberi jalan kepada orang-orang kafir untuk memusnahkan orang-orang yang beriman.³³

Sebagian pendapat mengatakan bahwa orang kafir tidak boleh diangkat menjadi hakim untuk kaum muslimin, bahkan untuk orang-orang kafir sekalipun. Sedangkan menurut Abu Hanifah orang kafir boleh diangkat menjadi hakim untuk orang-orang kafir.

- e. Adil. Syarat adil ini berlaku bagi semua jabatan. Bukan hanya hakim saja tetapi mulai dari pemerintahan dalam

Negara Madinah dan Masa Kini (Cet. 1; Jakarta: Bulan Bintang, 1992), h. 104.

33 Departemen Agama RI, *op.cit.*, h. 146.

ruang lingkup yang sangat kecil sampai dengan pemerintahan dalam suatu negara.

- f. Sehat pendengaran dan penglihatan. Sebab kalau pendengaran dan penglihatannya tidak sehat, maka ia tidak dapat membedakan antara pendakwa dengan terdakwa, tidak dapat membedakan antara pihak yang mengaku dengan pihak yang tidak mengaku, tidak mampu membedakan kebenaran dengan kebatilan serta tidak dapat mengenali pihak yang benar dan pihak yang salah. Mengetahui hukum-hukum syariat ilmu-ilmu dasar dan cabang-cabangnya.³⁴

Fungsi Kehakiman

Fungsi kehakiman adalah menegakkan hukum dengan kepastian dan keseragaman terhadap kasus-kasus tertentu. Biasanya para hakim tidak akan bertindak dalam ketidakkejujuran atau kasus yang sebenarnya (*al-sidq*) antara kedua belah pihak. Ketika suatu kasus disidangkan, tugas pengadilan pertama-tama adalah memastikan bukti-bukti, kemudian menemukan hukum yang sesuai dengan kasus tersebut. Kadang-kadang hukumnya tidak begitu jelas sebab pembuat undang-undang tidak selalu mengkhususkan persoalan-persoalan dalam masing-masing kasus atau karena aturan tersebut lebih bersifat umum. Pengadilan hanya mengatasi kasus ini dengan menentukan makna tepat dari hukum tersebut, memperluas rician-rinciannya, dan menerapkan prinsip umum keadilan. Hakim bisa menjadi pencipta sebenarnya dari bagian kasus hukum yang tengah ditangani. Hal ini dengan mudah bisa dilihat dalam hadis berikut ini yang artinya: ³⁵

Sesungguhnya Rasulullah SAW, bersabda: Sesungguhnya aku hanya manusia biasa, dan sesungguhnya kalian berbantahan tentangku, dan mudah-mudahan sebahagian kamu lebih lembut dengan keputusannya terhadap sebahagian lainnya. Maka putuskanlah seperti yang kudengar. Maka barangsiapa yang diputuskan perkaranya, janganlah mengambil keputusan terse-

34 Lihat al-Mawardi, *op.cit.*, h. 122-124.

35 Imam Abi Abdillah Muhammad bin Ismail bin Ibrahim bin al-Mughirah bin Bardazabah al-Bukhari al-Ja'fi, *Sabih Bukhari*, Juz VII (Beirut: Dar al-Kutub al-Ilmiyyah, 1992), h. 454.

but, apabila ia melakukannya, maka ia mengambil satu bagian dari beberapa bagian api neraka.

Bahkan hakim memiliki suatu kewenangan untuk melakukan ijtihad dalam menegakkan hukum. Hal ini dapat diketahui ketika Mu'az bin Jabal diangkat oleh nabi sebagai hakim di Yaman, nabi sebagai kepala negara di Madinah bertanya kepada Mu'az sebelum ia bertugas sebagai hakim:

Nabi : Dengan apa kau akan mengadili suatu perkara?

Mu'az : Dengan Alquran.

Nabi : Kalau di dalamnya kau tidak menemukan suatu ketentuan hukum?

Mu'az : Dengan sunnah Rasulullah.

Nabi : Kalau di dalamnya tidak ada lagi suatu ketentuan hukum?

Mu'az : Saya akan berijtihad dengan menggunakan akal pikiran saya (ijtihad) dan aku tidak akan gegabah dalam ijtihadku.³⁶

Nabi membenarkan pendirian Mu'az bin Jabal. Oleh karena itu dapat dipahami bahwa suatu putusan hakim yang didasarkan pada ijtihadnya dapat merupakan sumber ketiga dalam hukum.

Oleh karena keputusan seorang hakim merupakan sumber hukum, sehingga apa yang telah diputuskan harus didasarkan kejujuran dan kebenaran. Yang paling penting pula adalah menerapkan prinsip keadilan, karena hukum dalam banyak kasus, tidak sepenuhnya cocok bagi semua kasus hukum yang diajukan. Para hakim harus menjadi pencipta-pencipta hukum yang substansial bagi kasus tertentu yang ada di hadapan mereka. Prinsip ini dirinci dalam surat Umar bin Khattab kepada salah seorang hakim yang terkenal yaitu Abu Musa al-Asy'ary.³⁷

Di samping tugas-tugas tersebut berikut ini akan dijelaskan rincian tugas-tugas para hakim sebagaimana yang diuraikan oleh al-Mawardi. Menurutny kekuasaan hakim itu bersifat umum dan

36 Lihat Amir Syarifuddin, *Ushul Fiqh* Jilid I (Cet. 1; Jakarta: Tiara Wacana, 1997), h. 33.

37 Lihat Ibnu al-Qayyim, *I'lam al-Muwaqqi'in*, jilid I (Kairo: Azhar Colledge Library, 1968), h. 85-86.

khusus. Apabila bersifat umum, maka ada sepuluh tugas:³⁸

1. Memutuskan perselisihan, pertengkaran, dan konflik dengan mendamaikan kedua belah pihak yang berperkara secara sukarela, atau memaksa keduanya untuk berdamai.
2. Mengambil hak-hak dari orang yang menundanya kemudian memberikannya kepada yang berhak menerimanya, setelah terbukti ia sebagai pemiliknya dengan dua hal: pengakuan dan barang bukti.
3. Menjadi wali bagi orang yang dilarang bertindak karena gila atau masih kecil.
4. Mengelola harta wakaf dengan menjaga harta pokoknya, mengembangkan cabang-cabang, menahannya, dan mengalokasikannya ke posnya. Jika harta wakaf mempunyai pihak yang berhak mengelolanya, ia mengawasinya. Jika tidak ada, ia mengelolanya, karena harta wakaf tersebut tidak boleh dikhususkan jika ia bersifat umum, dan dibenarkan dibuat umum, kendati sebenarnya bersifat khusus.
5. Malaksanakan wasiat-wasiat berdasarkan syarat-syarat pemberi wasiat dalam hal-hal yang diperbolehkan syariat dan tidak melanggarnya.
6. Menikahkan gadis-gadis dengan orang-orang yang *sekufu* (selevel), jika mereka tidak mempunyai wali dan telah sampai usia nikah.
7. Melaksanakan *hudud* kepada orang-orang yang berhak menerimanya.
8. Memikirkan kemaslahatan umum di wilayah kerjanya dengan melarang segala gangguan di jalan-jalan dan halaman-halaman rumah, dan meruntuhkan bangunan-bangunan ilegal. Ia dibenarkan bertindak sendirian dalam masalah ini, kendati tidak dihadiri salah satu pihak yang berperkara.
9. Mengawasi para saksi dan pegawainya, serta memilih orang-orang yang mewakilinya.
10. Menyamakan dalam hukum antara orang kuat dengan orang lemah. Adil dalam memberikan keputusan kepada orang terhormat dengan orang pinggiran. Tidak menuruti hawa

38 Lihat al-Mawardi, *op.cit.*, h. 132-134.

nafsu dalam mengurangi hak pihak yang benar, serta tidak membela orang yang salah.

Apabila tugas hakim bersifat khusus dan kekuasaannya terbatas padanya seperti hakim yang diangkat untuk memutuskan hukum-hukum atau memutuskan pengakuan dan bukannya barang bukti.

Fungsi Hukum

Fungsi hukum adalah untuk menyelesaikan perselisihan, mencegah tindakan-tindakan munkar, menolong perbuatan-perbuatan baik, mengeluarkan keputusan-keputusan tegas, tinjauan-tinjauan yuridis, serta berbagai kegiatan yang bersifat kurang yuridis tetapi memerlukan pengetahuan dan kekuasaan seorang hakim. Hakikat hukum sebenarnya merupakan cara hidup yang berasal dan nilai-nilai abadi dan mutlak, diwahyukan dengan jalan keseluruhan amanat al-Qur'an. Sebagaimana yang dirumuskan oleh Garaudy³⁹ bahwa cara hidup yang berasal dari nilai-nilai abadi dan mutlak itu memberikan kewenangan yang luas kepada manusia untuk merinci dan mengembangkannya. Karena cara hidup ini berisi pada umumnya prinsip-prinsip dasar atau kaidah-kaidah pokok yang berkaitan dengan berbagai aspek kemasyarakatan.

B. Kesimpulan

Secara historis, pemisahan kekuasaan dalam Islam dimulai dari masa pemerintahan Umar bin Khattab ditandai dengan pembentukan Majelis Permusyawaratan Rakyat dan Dewan Pertimbangan serta pembentukan lembaga peradilan yang independen. Oleh karena itu, sejak masa pemerintahan *khulafa' al-rasyidin* telah dibentuk pemisahan kekuasaan, walaupun masih sangat sederhana. Pemisahan bentuk kekuasaan menjadi tiga yaitu eksekutif atau kepala negara, yang bertugas melaksanakan administratif. Legislatif atau badan pembuat undang-undang, serta yudikatif atau lembaga peradilan. Ketiga bentuk pemisahan tersebut memiliki masing-masing fungsi yang berbeda. ❀

39 Lihat Roger Garaudy, *Janji-Janji Islam dan Mencari Agama pada Abad XX: Wasiat Filsafat Garaudy* (Jakarta: Bulan Bintang, 1982), h. 332.